Fiche technique – Conférence de Questions Internationales (M. Crouzat)
Simon Lory

La Politique Etrangère et de Sécurité Commune

On peut s'étonner de ce que l'U.E., qui sait si bien se faire entendre en matière commerciale, par exemple aux négociations de l'OMC, reste pourtant un nain sur le plan politique. Deux obstacles expliquent en fait l'impuissance européenne sur la scène internationale. Le **premier obstacle est la résistance des Etats** à se dessaisir même partiellement de prérogatives considérées comme régaliennes par excellence. Le **second obstacle** est **l'opposition au sein de l'Europe entre les atlantistes** qui considèrent que la PESC ne peut être que subordonnée à l'alliance avec les Etats-Unis **et les tenants de l'Europe puissance**, forte et indépendante sur la scène internationale. A cette ligne de partage, s'ajoutent les « neutres » (Finlande, Suède, Irlande, Autriche) hostiles aussi bien à l'idée d'armée et de diplomatie communes qu'à celle d'alliances stratégiques ; on peut toutefois ranger ce groupe de pays dans le même camp que les atlantistes dans la mesure où ils ont pour point commun de freiner au maximum l'essor de la PESC.
Remarques :

- ces deux lignes de partage ne se recoupent pas. Ainsi, la France, pays le plus favorable à une Europe indépendante des Etats-Unis, n'est pourtant pas la plus enthousiaste à un transfert de souveraineté en faveur de l'U.E.
- elles sont durables, ont survécu à la fin de la guerre froide mais ne sont pas figées. Ainsi l'Allemagne est moins atlantiste aujourd'hui qu'hier

I) L'idée de diplomatie et de défense communes n'est plus une utopie…

A) Une naissance récente après des décennies de blocages

La PESC est issue du Traité de Maastricht (1993). Avant les questions de diplomatie et fortiori de défense avaient été pratiquement exclues du niveau européen depuis l'échec de la C.E.D. par la faute de la France (1954). En lieu et place d'une organisation proprement européenne, c'est l'OTAN et donc les Etats-Unis, qui ont assuré la sécurité de l'Europe occidentale, l'U.E.O. ne jouant qu'un rôle très mineur.
La clé de la naissance de la PESC réside dans les leçons tirées de la tragédie yougoslave aux portes de l'U.E. : non seulement l'Europe n'a rien pu faire mais elle n'a pu empêcher les chancelleries nationales d'aller dans des sens opposés (cf. la reconnaissance par l'Allemagne de la Croatie) .
Maastricht inaugure un deuxième pilier de l'U.E. qui, à côté du pilier économique marqué par l'intégration communautaire, se caractérise à l'inverse par la priorité accordée à la logique intergouvernementale.

A) La PESC aujourd'hui (telle qu'issue d'Amsterdam et de Nice):

a) Objectifs ambitieux (art.11, TUE)

la sauvegarde des valeurs communes et des intérêts fondamentaux de l'Union;

le renforcement de la sécurité de l'Union;
le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale;
la promotion de la coopération internationale;
le renforcement de la démocratie et de l'État de droit y compris les droits de l'homme.

b)Moyens limités

- instruments : **stratégies communes** (seulement 3 à ce jour ex : relations avec Russie) **,** **positions communes** (générales) et **actions communes** (plus concrètes). Dans la plupart des cas, la mise en œuvre relève in fine des Etats membres même si l'UE. peut conclure des accords internationaux
- dans la PESC, le **pouvoir appartient au Conseil et/ou au Conseil européen**, la règle générale est l'unanimité. Néanmoins, il est possible pour un Etat de pratiquer l'abstention constructive en exprimant son désaccord tout en acceptant que la décision prise engage l'U.E. De plus, les mesures d'application, par exemple une action commune prise sur le fondement d'une stratégie commune sont décidées à la majorité qualifiée par le Conseil. Cependant, les Etats gardent un « frein de secours » qui leur permet sur des questions sensibles de renvoyer au Conseil européen pour décision à l'unanimité.
- la création de **« Monsieur PESC »** constitue toutefois un progrès considérable en donnant à l'U.E. un visage sur la scène internationale. Le poste de Haut Représentant pour la PESC a été crée par le Traité d'Amsterdam : M. Javier Solana occupe aujourd'hui le poste. Des représentants spéciaux sont aussi nommés par le Conseil pour des missions déterminées, par exemple M. Moratinos pour le Proche-Orient.

II) <u>Mais elle n'est pas encore tout à fait une réalité</u>

A) Les résultats de la PESC sont plutôt décevants

En l'absence d'une défense européenne, c'est le levier économique et commercial qui a été utilisé par l'U.E à des fins diplomatiques. **L'U.E est ainsi devenue le premier bailleur de fonds mondial.** Mais le conflit au Proche-Orient illustre les limites d'une « diplomatie du porte-monnaie ».. Dès 1991, l'U.E a exigé de participé aux négociations qui devaient conduire aux accords d'Oslo. Pourtant commencées sur le sol européen, l'U.E. ne parviendra pas à obtenir le moindre strapontin dans ces négociations et les suivantes. L'U.E. a donc cherché à contourner l'obstacle en apportant un soutien financier à l'Autorité palestinienne. Mais la destruction par Israël des infrastructures financées par l'U.E. montre les limites du « soft power » . Cependant, une vision plus optimiste consiste à observer que sur ce dossier au moins les positions des européens ont convergé autour de l'approche française, ce qui a permis de rééquilibrer à la marge le soutien inconditionnel américain à Israël.
Le Kosovo illustre avec plus d'acuité encore l'impuissance de la diplomatie européenne causé par l'absence d'un volet militaire crédible. Ce fut d'ailleurs le déclencheur de la PESD.

B) Le volet « défense » a enfin émergé mais n'a pas encore subi l'épreuve du feu

Les premières pierres de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense n'ont été posées que très récemment : Conseils européens de Cologne (1999), Helsinki et Nice (2000) . Les objectifs fixés sont ceux dits « de **Peterbsberg** »: missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de maintien de la paix, force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. A cette fin, les Etats se fixent pour but de pouvoir déployer 60 000 hommes en 60 jours pour un an au moins. Mais de nombreux moyens autres

que strictement militaire sont aussi prévus qui dépassent largement l'assistance humanitaire : justice, police, mise en place d'élections transparentes, administration civile. Ainsi, l'U.E. serrait prête demain à gérer l'ensemble d'une crise : intervention militaire puis reconstruction d'un pays à l'instar de ce que l'ONU fait aujourd'hui au Kosovo. Sur le plan logistique, les moyens ont été apporté par Nice : création d'un Comité politique et de sécurité (COPS) assisté notamment d'un état-major. 2003 sera l'année de la mise en œuvre opérationnelle.
Les progrès ont été rapides à partir du moment où le problème des rapports avec l'OTAN a été réglé par la reconnaissance d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense au sein de cette organisation. Un subtil équilibre posé par la déclaration franco-britannique de Saint Malo (1998) est établi entre autonomie et dépendance vis à vis de l'OTAN. Il est prévu que l'U.E. pourrait utiliser dans le cadre de la PESC certaines capacités de l'OTAN.

A) Les chantiers pour l'avenir de la PESC

Beaucoup de progrès ont été fait depuis la guerre de Yougoslavie mais **la PESC n'arrivera à plein maturité qu'en tranchant plusieurs questions :**

- les moyens : jusqu'où les européens sont prêts à aller pour se doter d'une défense commune et d'une diplomatie forte ? Cela rejoint une critique courante de la PESC outre-atlantique : les européens ne sont pas sérieusement prêts à se salir les mains pour s'occuper des affaires du monde, ils préfèrent les postures humanitaires et le confort de l'OTAN
- quelle coopération en matière d'armement ? question liée à la précédente car si les budgets de défense ne sont pas extensibles, il est nécessaire de faire progresser la coordination en matière d'armement qui est inexistante aujourd'hui. Les incertitudes sur l'A 400 M (avion de transport militaire) ou l'achat par la Pologne de F16 américains illustrent les difficultés.
- quelle articulation entre la PESC, intergouvernementale, et l'intégration communautaire ? **La PESC ne recouvre pas l'ensemble des relations internationales de l'U.E.** Commerce et aide au développement, relevant du premier pilier sont ainsi artificiellement séparés du volet défense et diplomatie ce qui pose un problème de cohérence globale, de financements et de conflits de pouvoir, principalement entre le Haut représentant et le Commissaire chargé des relations extérieures.
- les buts de la PESC : s'agit il pour les européens d'être les supplétifs des Etats-Unis ou de construire une défense et une diplomatie réellement autonomes ? Le risque de la PESC est d'apparaître comme un consensus mou entre des positions diamétralement opposés. Cf. la position sur la guerre en Irak : l'Allemagne dit Non, la France dit peut-être, le R-U dit Oui. Ce sera un test pour la PESC.

Conclusion :

Trancher ces questions est nécessaire pour faire progresser la PESC mais impossible compte tenu des divergences fortes entre les membres. Les « neutres » n'accepterons aucun progrès supplémentaire (cf . le premier rejet de Nice par l'Irlande). Les « atlantistes », déjà majoritaires au sein de l'U.E. actuelle, vont gagner des renforts avec les nouveaux membres, largement inféodés aux USA. Ainsi la construction d'une « Europe puissance » ne semble possible qu'avec un noyau dur de pays par le mécanisme des coopérations renforcées, ouvertes de façon très restrictives par le traité de Nice.

Bibliographie :

- La PESC Marie Françoise Durand (dir.), Presses de Sciences Po
- Sécurité européenne et défense nationale, actes du colloque de Lille, DF

- Nicole Gnesotto, La puissance et l’Europe, Presses de Sciences Po